

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

EERSTE KAMER

Nr. C98/080HR

ARREST

in de zaak van:

DE GEMEENTE GRONINGEN, gevestigd te Groningen, EISERES tot cassatie,
voorwaardelijk incidenteel verweerster,
advocaat: voorheen mr J.L. de Wijkerslooth, thans mr G. Snijders,

t e g e n

[Verweerster], wonende te [woonplaats], VERWEERSTER in cassatie, voorwaardelijk
incidenteel eiseres,
advocaat: mr E. Grabandt.

1. HET GEDING IN FEITELIJKE INSTANTIES

Verweerster in cassatie [...] heeft bij exploit van 8 december 1994 eiseres tot cassatie - verder te noemen: de Gemeente - gedagvaard voor de Kantonrechter te Groningen en gevorderd de Gemeente te veroordelen om aan [verweerster] te betalen een bedrag van f 2.385,25, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf 28 april 1994. De Gemeente heeft de vordering bestreden. De Kantonrechter heeft bij vonnis van 22 november 1995 de vordering toegewezen. Tegen dit vonnis heeft de Gemeente hoger beroep ingesteld bij de Rechtbank te Groningen. Bij vonnis van 28 november 1998 heeft de Rechtbank het hoger beroep verworpen en voormeld vonnis van de Kantonrechter bekrachtigd. Het vonnis van de Rechtbank is aan dit arrest gehecht.

2. HET GEDING IN CASSATIE

Tegen het vonnis van de Rechtbank heeft de Gemeente beroep in cassatie ingesteld. [Verweerster] heeft voorwaardelijk incidenteel beroep in cassatie ingesteld. De cassatiedagvaarding en de conclusie van antwoord tevens houdende het voorwaardelijk incidenteel beroep zijn aan dit arrest gehecht en maken daarvan deel uit. Partijen hebben over en weer geconcludeerd tot verwerping van het beroep. De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten. De conclusie van de plaatsvervangend Procureur-Generaal strekt tot verwerping van het principaal beroep, met veroordeling van de Gemeente in de kosten.

3. BEOORDELING VAN HET MIDDEL IN HET PRINCIPALE BEROEP

3.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

(i) [Verweerster] ontvangt sedert 1987 bijzondere bijstand op grond van de Algemene Bijstandswet in verband met de behandeling van haar ernstig gehandicapte zoon door een

manueel therapeut te Leiden, dr Muradin. De bijstand ziet op de kosten van behandeling en de reiskosten.

(ii) Bij besluit van burgemeester en wethouders van de Gemeente van 15 april 1993 is [verweerster] wederom zodanige uitkering toegekend, met dien verstande dat daarbij tevens is beslist dat zij na 1 juli 1993 voor voornoemde kosten geen bijstand meer ontvangt, terwijl voorts de aanvraag inzake reiskosten Groningen - Leiden is afgewezen omdat [verweerster] van een voorliggende voorziening (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet) gebruik kan maken. Dit besluit berust mede op een advies van de GG en GD van de Gemeente. Aan dat advies is geen onderzoek van de zoon van [verweerster] of overleg met dr Muradin voorafgegaan.

(iii) [Verweerster] heeft tegen dit besluit een bezwaarschrift ingediend. Het bezwaarschrift is behandeld in een vergadering van de Commissie voor de bezwaarschriften Algemene Bijstandswet van 24 januari 1994. [Verweerster] heeft zich daarbij doen bijstaan door haar raadvrouw mr R. Germs.

(iv) Bij besluit van 1 februari 1994 hebben burgemeester en wethouders het bezwaarschrift gedeeltelijk gegrond verklaard en het primaire besluit van 15 april 1993 herzien, met dien verstande dat aan [verweerster] gedurende de periode van 1 juli 1993 tot 1 september 1994 bijstand wordt toegekend voor de kosten van manuele therapie en aan haar gedurende die periode voor de in verband met die therapie gemaakte reiskosten Groningen-Leiden bijstand wordt verleend ten bedrage van f 0,35 per kilometer. Daarbij hebben burgemeester en wethouders continuering van de bijstand voor de therapie afhankelijk gesteld van het oordeel van een erkend deskundige ten aanzien van de vraag of de behandeling kan worden overgenomen door een erkende instelling. (v) Mr Germs heeft [verweerster] ter zake van de door haar verleende rechtsbijstand een bedrag van f 2.385,25 in rekening gebracht. De Gemeente heeft deze kosten niet aan [verweerster] vergoed.

3.2 [Verweerster] vordert in dit geding vergoeding van voormelde kosten van rechtsbijstand. Aan die vordering heeft zij ten grondslag gelegd dat de Gemeente gehouden is deze kosten te vergoeden, nu deze het gevolg zijn van onrechtmatig handelen van de Gemeente die de hiervóór in 3.1 onder (ii) vermelde beslissing heeft genomen en naderhand - naar aanleiding van het bezwaarschrift - heeft herzien. De Kantonrechter heeft de vordering toegewezen.

3.3 In hoger beroep heeft de Gemeente primair aangevoerd dat [verweerster] in haar vordering niet-ontvankelijk dient te worden verklaard omdat zij bezwaar en beroep had kunnen instellen tegen de weigering van de Gemeente de kosten van rechtsbijstand te vergoeden. De Rechtbank heeft dit beroep op niet-ontvankelijkheid verworpen (rov. 6.1-6.6). Vervolgens heeft zij geoordeeld dat het primaire besluit van 15 april 1993 is te kwalificeren als een onrechtmatige daad van de Gemeente jegens [verweerster], dat deze onrechtmatige daad aan de Gemeente kon worden toegerekend, zodat de Gemeente jegens [verweerster] aansprakelijk is voor de door haar geleden schade (rov. 7.1).

Op grond van art. 6:96 lid 2, aanhef en onder b en c, BW behoren, aldus de Rechtbank, tot die schade tevens redelijke kosten van rechtsbijstand, indien het inschakelen van rechtsbijstand redelijk was (rov. 7.2). De Rechtbank acht geen termen aanwezig het Besluit proceskosten bestuursrecht analoog toe te passen (rov. 7.3). Na te hebben geoordeeld dat het inroepen van rechtsbijstand door [verweerster] redelijk was (rov. 7.4) en dat ook de hoogte van die kosten redelijk was (rov. 7.5), heeft de Rechtbank het vonnis van de Kantonrechter bekrachtigd.

3.4 Onderdeel 1 keert zich tegen de verwerping door de Rechtbank in haar rechtsoverwegingen 6.1-6.6 van het beroep van de Gemeente op niet-ontvankelijkheid. De onderdelen 2 en 3 keren zich tegen het oordeel van de Rechtbank dat de gevorderde kosten van rechtsbijstand voor vergoeding in aanmerking komen, en de voor dat oordeel gegeven motivering.

3.5.1 Onderdeel 1 strekt ten betoge dat de taakverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter meebrengt dat de burgerlijke rechter niet treedt in een vordering tot schadevergoeding, gebaseerd op onrechtmatigheid van een beschikking waartegen een bestuursrechtelijke rechtsgang openstond, indien het betrokken bestuursorgaan vergoeding van deze schade heeft afgewezen en een dergelijke afwijzing een besluit of weigering oplevert waartegen in beginsel bezwaar en beroep op de bestuursrechter openstaat.

Nu in het onderhavige geval een andere met voldoende waarborgen omklede rechtsgang heeft opengestaan, te weten bezwaar tegen de fictieve weigering van de Gemeente om de door [verweerster] gemaakte kosten van rechtsbijstand te vergoeden en, na ongegrondbevinding van het bezwaar, beroep op de bestuursrechter, en nu de redelijke termijn voor het maken van bezwaar tegen die weigering ongebruikt is verstreken, had de vordering van [verweerster] moeten worden afgewezen omdat het (zuivere) schadebesluit van de Gemeente formele rechtskracht heeft verkregen, aldus het onderdeel.

3.5.2 Tegen de achtergrond van de door de bestuursrechters ontwikkelde rechtspraak inzake de bevoegdheid van de algemene dan wel bijzondere bestuursrechter om kennis te nemen van een beroep tegen een zuiver schadebesluit (zie onder meer ABRRS 6 mei 1997, AB 1997, 229, CRvB 24 juli 1994, AB 1995, 40 en 133, CBB 19 februari 1997, AB 1997, 144, en CvBSf 23 mei 1996, JB 1996, 177) stelt het onderdeel aldus de vraag aan de orde of voormelde bevoegdheid meebrengt dat een burger die geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een voor bezwaar en beroep vatbaar zuiver schadebesluit waarbij is geweigerd vergoeding toe te kennen voor beweerdelijk door een onrechtmatig besluit veroorzaakte schade, door de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, indien hij diezelfde schadevergoeding vervolgens vordert in een civiele procedure.

3.5.3 Te dien aanzien geldt het volgende. Het bepaalde in art. 112 Gr.w brengt mee dat de burgerlijke rechter bevoegd is kennis te nemen van vorderingen waaraan de eiser, zoals ook in het onderhavige geval, ten grondslag heeft gelegd dat jegens hem een onrechtmatige daad is gepleegd. Uitgangspunt is evenwel dat ook in een zodanig geval de eiser door de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, wanneer, kort gezegd, de bestuursrechter voldoende rechtsbescherming biedt (HR 28 februari 1992, nr. 14635, NJ 1992, 687).

De taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter brengt tevens mee dat moet worden uitgegaan van de geldigheid van een besluit van een bestuursorgaan indien daartegen een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang heeft opengestaan en deze rechtsgang hetzij niet is gebruikt, hetzij niet tot vernietiging van het besluit heeft geleid (kort gezegd: het beginsel van de formele rechtskracht): zie onder meer HR 2 juni 1995, nr. 15720, NJ 1997, 164. Er is evenwel goede grond om een uitzondering op het beginsel van formele rechtskracht te aanvaarden voor zuivere schadebesluiten als evenbedoeld. Indien de rechtbank het beroep tegen een besluit gegrond verklaart, kan zij, op verzoek van een partij, de door haar

aangewezen rechtspersoon veroordelen tot vergoeding van de schade die deze partij lijdt, aldus art. 8:73 Awb.

De regeling van art. 8:73 heeft niet ten doel een vordering tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter uit te sluiten. De niet-exclusiviteit van de regeling van art. 8:73 blijkt allereerst uit de inrichting van de regeling zelf. De rechter kan, blijkens de bewoordingen van lid 1, uitsluitend op verzoek van een partij de door haar aangewezen rechtspersoon veroordelen tot vergoeding van schade, die die partij lijdt. Daarin ligt besloten dat die partij ook een verzoek achterwege kan laten en de voorkeur kan geven aan een vordering bij de burgerlijke rechter. Bovendien is in art. 8:73 de mogelijkheid opengelaten dat de bestuursrechter tot de conclusie komt dat niet hij, maar de burgerlijke rechter beter over de vordering tot schadevergoeding kan oordelen: de bevoegdheid van de bestuursrechter te dezen is geformuleerd als een discretionaire bevoegdheid.

Ook uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling blijkt ondubbelzinnig dat het niet wenselijk werd geacht de mogelijkheid van een schadevergoedingsvordering bij de burgerlijke rechter uit te sluiten en dat de voorkeur eraan werd gegeven de rechtsontwikkeling af te wachten (Parl. Gesch. Awb, Tweede Tranche, blz. 473-480). Naast de niet als exclusief bedoelde regeling van art. 8:73, die voor een partij de mogelijkheid openlaat om zich ter zake van schadevergoeding tot de burgerlijke rechter te wenden, bestaat voor een belanghebbende de mogelijkheid ter zake van de door hem verlangde schadevergoeding een voor bezwaar en beroep vatbaar schadebesluit uit te lokken, indien aan de vereisten daarvoor is voldaan. Die mogelijkheid staat voor een belanghebbende ook open indien een verzoek tot vergoeding van schade op de voet van art. 8:73 niet (meer) mogelijk is omdat het verzoek niet tijdens de beroepsprocedure tegen het schadeveroorzakende besluit is gedaan. De rechtspraak van de bestuursrechtshoofden heeft na inwerkingtreding van de Awb op 1 januari 1994 bewerkstelligd dat de reikwijdte van het voor bezwaar en beroep vatbare zuivere schadebesluit aanzienlijk is vergroot.

Zoals hiervóór is uiteengezet is het de bedoeling van de wetgever geweest, welke bedoeling in art. 8:73 tot uitdrukking is gebracht, om bij gegrondbevinding van het beroep aan een partij de keuze te laten in een bestuursrechtelijke procedure schadevergoeding te verzoeken dan wel zich te dier zake tot de burgerlijke rechter te wenden. Het zou niet met deze keuzevrijheid stroken om voor een partij die zich tot een bestuursorgaan heeft gewend teneinde schadevergoeding te verkrijgen en die in reactie op dat verzoek een voor bezwaar en beroep vatbaar zuiver schadebesluit heeft verkregen - welke mogelijkheid, zoals gezegd, na de inwerkingtreding van de Awb aanzienlijk is verruimd, met een beroep op het beginsel van de formele rechtskracht de toegang tot de burgerlijke rechter te blokkeren.

Er is geen grond om hierover anders te oordelen indien het verzoek door het bestuursorgaan terecht als een aanvraag aangemerkt is, nu hiervoor niet is vereist dat het verzoek berust op een welbewuste en uitdrukkelijke keuze voor de bestuursrechtelijke rechtsgang en voorts uit het hiervoor overwogene volgt dat de partij de keuze tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter niet reeds in dat stadium behoeft te maken. Zo de ontwikkeling van de rechtspraak op het stuk van het zuivere schadebesluit zou nopen tot aanpassing van de regeling inzake afbakening van de bevoegdheden van de bestuursrechter en de burgerlijke rechter, dan ligt daar niet een taak voor de rechter - een dergelijke aanpassing gaat immers zijn rechtsvormende taak te buiten - maar voor de wetgever.

3.5.5 Het in 3.5.4 overwogene leidt tot de slotsom dat een uitzondering op het beginsel van formele rechtskracht voor zuivere schadebesluiten als vorenbedoeld moet worden aanvaard in dier voege dat ook indien bij zulk een besluit afwijzend is beslist op een op onrechtmatig besluit gegrond verzoek tot schadevergoeding, de eiser niet op grond daarvan door de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk dient te worden verklaard in een op dezelfde grondslag ingestelde vordering tot vergoeding van schade.

Heeft de bestuursrechter in eerste of enige instantie evenwel eenmaal het beroep tegen een schadebesluit als hierbedoeld ongegrond verklaard - tot welk geval de Hoge Raad zich thans beperkt -, dan zal de eiser door de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk verklaard dienen te worden in een vordering tot schadevergoeding die betrekking heeft op hetzelfde onrechtmatige besluit als waarop het zuivere schadebesluit betrekking had. Op deze wijze wordt een voor de praktijk eenvoudig te hanteren maatstaf geboden voor de afbakening van de bevoegdheid van de burgerlijke rechter en de bestuursrechter terzake die strookt met de taakverdeling tussen hen.

3.5.6 Het in 3.5.5 overwogene brengt mee dat in het midden kan blijven of de weigering van de Gemeente om de door [verweerster] gemaakte kosten van rechtsbijstand te vergoeden, moet worden aangemerkt als een zuiver schadebesluit als vorenbedoeld. Immers, indien zulks zou moeten worden aangenomen, geldt daarvoor hetgeen hiervóór in 3.5.4 en 3.5.5 is overwogen. Zou aangenomen moeten worden dat van een zodanig besluit geen sprake is, dan geldt, gelet op het in 3.5.4 en 3.5.5 overwogene, eens te meer dat voor [verweerster] de toegang tot de burgerlijke rechter niet geblokkeerd mag worden.

3.5.7 Onderdeel 1 kan derhalve niet tot cassatie leiden.

3.6.1 Onderdeel 2 keert zich tegen rov. 7.2. Het strekt ten betoge dat op het voetspoor van de jurisprudentie van de bestuursrechter moet worden aangenomen dat, behoudens het geval dat de primaire besluitvorming dermate ernstige gebreken vertoonde dat gezegd moet worden dat een bestuursorgaan tegen beter weten in een onrechtmatig besluit heeft genomen dan wel wanneer sprake is van een bijzonder geval, de in de bestuurlijke voorprocedure gemaakte kosten van rechtsbijstand niet dienen te worden aangemerkt als redelijke kosten ter vaststelling van schade en aansprakelijkheid als bedoeld in art. 6:96 lid 2 onder b BW dan wel als redelijke kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte als bedoeld in art. 6:96 lid 2 onder c BW.

3.6.2 Het onderdeel faalt. De Rechtbank heeft in rov. 7.1 - in cassatie onbestreden - geoordeeld dat het primaire besluit van 15 april 1993 is te kwalificeren als een onrechtmatige daad van de Gemeente jegens [verweerster] die aan de Gemeente kan worden toegerekend. Dit brengt mee dat de Gemeente verplicht is de dientengevolge door [verweerster] geleden schade te vergoeden. Van die schade maken deel uit de kosten van de door [verweerster] ingeroepen rechtsbijstand, nu - naar in cassatie onbestreden is - zowel het inroepen van die bijstand als de kosten daarvan redelijk zijn.

Anders dan onderdeel 2 betoogt, bestaat er geen grond om voor de toewijsbaarheid van een vordering tot vergoeding van de in de bezwaarfase gemaakte kosten van rechtsbijstand aanvullende eisen te stellen, die niet hun grondslag vinden in de regels die in het algemeen gelden voor de toewijsbaarheid van een vordering tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad. Anders dan onderdeel 3 kennelijk betoogt, leidt ook de omstandigheid dat in de geschiedenis van de totstandkoming van art. 8:75 Awb tot uitdrukking is gebracht

dat de in een bestuurlijke voorprocedure gemaakte kosten in beginsel voor rekening van de belanghebbende moeten blijven en slechts in bijzondere gevallen voor vergoeding in aanmerking dienen te komen, niet tot een ander oordeel van de burgerlijke rechter dan hiervoor is gegeven. Daarbij kan nog worden gewezen op het volgende. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van art. 8:75 heeft de wetgever zich vooralsnog bewust onthouden van regelgeving met betrekking tot kosten van rechtsbijstand in de bezwaarfase en regelend optreden afhankelijk gesteld van de rechtsontwikkeling (zie Parl. Gesch. Awb, Tweede Tranche, blz. 489-491).

De wetgever heeft zich voorts op het standpunt gesteld “dat de regeling die is getroffen voor de kosten van bijstand tijdens de procedure voor de rechtbank niet in aanmerking komt voor de bezwaarschriftprocedure. Wellicht zou dat tot een te vergaande kostenveroordeling leiden. Een uitsluiting van die kosten is ook niet goed mogelijk, omdat er in een aantal gevallen duidelijke redenen kunnen zijn om die kosten wel te vergoeden. Dit punt moet dus aan de rechter worden overgelaten.” (Parl. Gesch. Awb, t.a.p., blz. 498, rechter kolom). Op dit een en ander stuit onderdeel 3 af.

3.7 Nu het middel in het principale beroep faalt, komt het voorwaardelijk ingestelde incidentele beroep niet aan de orde.

4. BESLISSING

De Hoge Raad: verwerpt het principale beroep; veroordeelt de Gemeente in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van [verweerster] begroot op f 3.590,-- in totaal, waarvan f 3.480,-- op de voet van art. 57b Rv. te voldoen aan de griffier, en f 110,-- te voldoen aan [verweerster].

Dit arrest is gewezen door de vice-president Mijnsen als voorzitter en de raadsheren Neleman, Herrmann, Van der Putt-Lauwers en Fleers, en in het openbaar uitgesproken door de raadsheer Heemskerk op 17 december 1999.

17 december 1999